

trayectoria social de la alianza para el progreso

• ROBERTO MARCHANT

EL 13 de marzo se cumplió el aniversario de este programa de colaboración económica entre Estados Unidos y las naciones de América Latina, con la conocida excepción de Cuba. Fue hace cerca de año y medio que el joven Presidente John F. Kennedy anunció los postulados de esta ambiciosa acción conjunta, que además de constituir su primera gran iniciativa en el campo internacional puede señalarse como una innovación integral en las relaciones entre ambas porciones del hemisferio americano.

A escasos dos meses de haberse posesionado del poder, el nuevo jefe demócrata decidió lanzar esta campaña que, a la vez que magnánima desde el punto de vista norteamericano, servía de llamada a las colectividades latinas para inaugurar la modernización de sus anticuadas estructuras económico-sociales. El hecho de que, a poco de hallarse en ejercicio del mando de la Unión, el ejecutivo norteamericano optase por hacer una petición de esta naturaleza, denota la urgencia con que se requería tal plan y las poderosas causas de orden continental

que le servían de plataforma. Esta decisión, producto de estudios abiertos por los dirigentes que acompañaban al flamante régimen en Washington, con la colaboración de algunos de los mejores expertos de las recientes generaciones latino-americanas, es la mejor respuesta que cabía formular ante la turbulenta etapa histórica que se avecina para Centro y Sud América.

Cuando el Presidente Kennedy habló al cuerpo diplomático americano en la Casa Blanca, otorgando así solemnidad al acto inaugural de la etapa reformista, se tenía la convicción de que en los meses siguientes se lograría armonizar las posiciones y los intereses de las 20 comunidades que se comprometían a poner en marcha la Alianza para el Progreso. No parecía previsible que esta invitación a asociar la cooperación financiera y técnica de Estados Unidos con la revisión de sus sistemas internos por las repúblicas latinas hubiese encontrado otro eco que el de una franca disposición para luchar solidariamente en las vitales tareas preparatorias de este programa a gran escala y de largo alcance. Sólo el paso del tiempo habría de revelar los diversos obstáculos que irían demorando la ejecución y el traslado a la realidad de los idealistas esquemas anticipados por el personero norteamericano, que ciertamente representan los anhelos de las grandes mayorías en las colectividades latinas.

Desde el discurso de marzo de 1961 y el consecuente envío al Congreso Federal norteamericano del mensaje presidencial, que englobaba los objetivos materiales inmediatos y proponía los presupuestos fiscales para la Alianza, son muchas las fases porque atravesara este pacto inter-

americano aprobado en agosto pasado en Punta del Este por los Ministros de Finanzas de Norteamérica y las 19 naciones asociadas. La euforia de los primeros instantes fue dando lugar a una mirada más realista de la situación intercontinental y de los varios enfoques con que respondían los distintos países a esta extraordinaria empresa hemisférica.

Aparecieron incomprendiones en círculos importantes de la gran república del Norte y también se hicieron sentir los desafíos y los ataques latinos a las exigencias sociales propuestas para nuestros países. Se percibió la incredulidad de algunos núcleos dentro de Estados Unidos, que no confiaban en los objetivos de esta acción, ya sea por falta de interés en los comunes destinos hemisféricos o por escepticismo ante la inmensidad de las fallas por reparar. Pero la actitud pública norteamericana fue de tolerancia hacia esta cruzada, que en muchos aspectos recuerda a otra similar realizada en 1947 para la recuperación europea por medio del Plan Marshall, predominando un criterio favorable a los propósitos de este ensayo de mutua comprensión interamericana y de revisión de las enormes diferencias entre las naciones componentes.

Contrastó en el Sur la extrema lentitud latina para imponer las medidas necesarias, tras la reacción temprana de aplauso general. Las principales colectividades prefirieron aguardar a que se hicieran efectivas las oportunidades de contribución financiera del vecino poderoso, sin poner demasiado énfasis en que correspondía a cada una vitalizar sus añejos sistemas de convivencia interna y abrir las puertas a economías de tipo moderno y dignas de figurar en el siglo XX. En

consecuencia, puede decirse que fue una minoría de ellas la que entró de lleno a adaptar las condiciones domésticas a los requerimientos del plan.

• EVOLUCION EN ESTADOS UNIDOS

Dentro del actual panorama internacional, parece distante la tentativa anterior que hizo Norteamérica para revisar sus contactos con las comunidades del Sur. En 1953, a pocos meses de tomar en sus manos el gobierno, el Presidente Dwight D. Eisenhower designó una misión de estudios para analizar la realidad latino-americana, la que fue enviada bajo la dirección de Milton Eisenhower, hermano del famoso general y un educador distinguido y de larga trayectoria en asuntos gubernativos. Tras el correspondiente recorrido por tierras americanas y después de ponderar en Washington las recomendaciones surgidas de este análisis, se presentó con celeridad al Ejecutivo el informe que lleva el nombre de quien encabezó este grupo técnico.

A pesar de la calidad del trabajo desarrollado y de la estrecha relación existente entre los hermanos, el hecho fue que la valiosa investigación de América Latina y la serie de indicaciones propuestas, hace cerca de una década, no merecieron la acogida debida. Aparte de los comentarios periodísticos de rigor y de las referencias ocasionales en esos días en el Congreso Federal, las conclusiones del equipo capitaneado por este profesor universitario no se trasladaron jamás a la práctica, como consecuencia de la desidia y escasa atracción por el tema en los círculos de Washington.

La escena latino-americana, que pasara por un período de relativa calma y cierta facilidad financiera en los años posteriores a la segunda guerra mundial y hasta el fin de la guerra de Corea, vio empeorarse paulatinamente las condiciones materiales de los diversos pueblos, con la excepción de Venezuela, algunas naciones del Caribe y México. Luego, en el decenio último, tal situación fue reflejando, cada año en mayor grado, el desasosiego interno provocado por la ausencia de suficientes incentivos económicos para sus habitantes y el creciente deterioro del comercio exterior con las naciones avanzadas de Occidente. La liquidación de la mayoría de las dictaduras militares que afligían a Sudamérica, en la segunda parte de la década 1950-60, fue haciendo brotar a la superficie algunos problemas sociales que hasta entonces no se manifestaban, ante el rígido imperio del orden 1958, coincidieron explosivamente varios uniformados. Fue así que, a mediados de de estos factores cuanto el Vicepresidente Richard Nixon culminaba su trayecto por Sudamérica, debiendo presenciar y sufrir en persona las violencias a que se le sometiera precisamente en dos capitales —Lima y Caracas— que hasta poco antes transcurrieron bajo la quietud dictatorial.

Es propio afirmar que la odisea del viaje de Nixon y su esposa a estas agitadas repúblicas fue el punto de partida de la nueva etapa que se abría para Norteamérica en el intercambio continental. Tal así que se procuró buscar los motivos del desencanto latino-americano y de la agresividad de las masas ante la presencia de los representantes oficiales del vecino del Norte, llegándose a la tardía

evidencia de que ya un lustro antes se había dado una mirada al Continente y propuesto soluciones, que acaso hubiesen sido adecuadas en el momento. La administración republicana promovió otra evaluación de aquellas condiciones que más directamente influían sobre el devenir latino y a raíz de este examen se provocó un cambio en las orientaciones predominantes. Los frutos de este proceso fueron apareciendo gradualmente: hubo acuerdos para estabilizar el precio de algunos productos sudamericanos, en particular el café, que constituye la mayor exportación hacia Norteamérica; se echaron las bases para la creación del Banco Interamericano de Fomento y, por fin, la Unión patrocinó la Conferencia de Bogotá en septiembre de 1960, de donde saldrían las ponencias financieras para instaurar, bajo los auspicios de la administración siguiente, la Alianza para el Progreso.

Paralelamente a este desarrollo histórico, cual se presenciaba desde el Norte, se hacía manifiesta la inquietud de los principales dirigentes sudamericanos por mejorar los aspectos más críticos de la situación. Como una derivación del tránsito del vicepresidente Nixon, el presidente brasileño Juscelino Kubitschek, hondamente preocupado por la visión que se extendía en torno a su país, transmitió sus observaciones y sugerencias continentales a su colega norteamericano. Pronto habría de ampliarse este epistolario y dársele un contenido programático en agosto de 1958, mediante la pública convocatoria a la tarea hemisférica que Kubitschek bautizó como "Operación Pan América". Ante el empuje proporcionado por los incidentes en Sudamérica, que causa-

ron ansiedad en Washington, y con el agregado de las ideas de Kubitschek, se pudo avanzar más en los 24 meses siguientes que en los 8 años precedentes de ese decenio, lográndose la necesaria conciliación de criterios que habría de dar paso, con la administración democrata de Kennedy, a la Alianza.

El impacto de estos episodios de violencia, productos de la angustia social en que se traducían la creciente pobreza de los pueblos latinos, coincidió con el desenlace del levantamiento popular contra la tiranía de Batista en Cuba. Junto con el triunfo del movimiento acaudillado por Fidel Castro, el primer día de 1959, empezó a acelerarse el curso de los acontecimientos en el marco continental. En este intervalo de tres años, América vio estupefacta cómo la guerra fría que hoy amenaza al mundo se trasladaba a sus costas. El paulatino deterioro del acontecer político en la zona del Caribe, que culminó con la proclamación de la primera república comunista en estas tierras, fue concentrando la atención de aquellos dirigentes más previsores de las nacionalidades mayores, con la resolución de enfrentar, con rapidez y decisión, la profunda perturbación colectiva que se hacía sentir a lo largo de las 20 entidades de origen latino.

● DESARROLLO DE LA ALIANZA

En el año y meses transcurridos desde su nacimiento en la mansión presidencial, esta asociación ha cruzado por diversas etapas, durante la formación y fundación de los instrumentos que servirán

para derrotar a la pobreza y a la ignorancia en nuestros países. Debido, en buena parte, al entusiasmo público que acogió la propuesta del jefe de la Unión, no se levantaron objeciones de importancia al mensaje legislativo que llevó su esquema al Congreso Federal. Así, se fueron aprobando con relativa facilidad las normas del ejecutivo, para otorgar contenido a este notable y original pacto interamericano y proporcionarle los fondos requeridos para las jornadas iniciales.

El concepto de la Alianza, según el cual el gobierno norteamericano y las organizaciones internacionales de crédito concederían aportes financieros a aquellas nacionalidades que reorganizaran sus economías y sistemas domésticos, para ponerse a tono con las aspiraciones de las mayorías de sus propias poblaciones, no llegó a traducirse de inmediato en las enmiendas sustanciales que suponían quienes concibieron este programa mutuo. La regla fue, más bien, que las principales repúblicas latinas omitieran esta exigencia de la Alianza, mientras consecutivamente se esperaba la puesta en funcionamiento de la asistencia financiera prometida por Norteamérica.

A medida que fueron pasando los meses, en 1961, se pudo presenciar el curioso espectáculo de muchas naciones que, tras aplaudir los objetivos materiales del proyecto interamericano, ofrecían excusas de variada índole para no introducir de inmediato las reformas esenciales consultadas. Dentro de este panorama poco alentador y que demostraba la resistencia de ciertos círculos directivos de las repúblicas latinas para dar cumplimiento al convenio de Punta del Este, se pudo admirar la excepcional agilidad y soli-

daridad de las administraciones de Venezuela y Colombia, que fueron precisamente las que sacudieron esta ola de inercia que afectaba a la posición latina.

Bajo la inspiración de dos figuras democráticas de alto prestigio continental —el gobierno de coalición venezolano, encabezado por Rómulo Betancourt, y el régimen igualmente nacional de Alberto Lleras en Colombia— se hizo posible que la Alianza dispusiera al menos de estas dos repúblicas para inaugurar sus operaciones. Para hacer resaltar estas actitudes de cooperación y el sentido de responsabilidad de los respectivos presidentes, fue que el jefe ejecutivo de la Unión visitó Caracas y Bogotá en diciembre pasado, llevando una palabra de estímulo a ambas personalidades y aprovechando la ocasión para destacar sus ejemplos ante las naciones hermanas.

Venezuela puso en práctica una ley de reforma agraria, hace ya dos años, de una intensidad suficiente para trasladar al interior y ceder tierras a unas 50 mil familias campesinas, abriendo el rumbo a las comunidades sudamericanas en esta materia. Al igual, se trazaban varios diseños de obras públicas y de expansión en las provincias, que habrían de complementar la utilización de las nuevas áreas laborales, dando posibilidades técnicas y económicas a los esforzados núcleos familiares que acudieron ante la oferta de las autoridades venezolanas. Además, se moderniza ahora el sistema tributario, para hacerlo más eficiente y proporcionarle un sentido de justicia social, introduciendo escalas progresivas que graven en mayor proporción a quienes más poseen. También hay señales de que se está procurando dar habitación a

los cientos de miles de personas que se radican en las cercanías de las grandes ciudades, buscando borrar esta verdadera l'aga social. Estas medidas, que resumen las demandas colectivas de la Alianza, revelan a la patria de Bolívar en la vanguardia latina.

El Presidente Alberto Lleras —con la gravitación de su fama americana, que le hace tal vez el único gobernante latino que merece la designación de estadista en los últimos decenios— actuó paralelamente con el consumado político práctico y colega Betancourt en la implantación de las transformaciones colombianas. Siguiendo métodos parecidos al del ejemplo venezolano, se estableció una comisión nacional con representantes de las principales actividades, para que redactara y luego despachase al Congreso la legislación agraria, la que se aprobó y entró en función a fines de 1961. De igual modo, se acordaron normas tributarias reformistas que cumplen con las aspiraciones del pacto. A la par, se completaron los estudios técnicos previos para ensanchar el desenvolvimiento colombiano en conformidad a un criterio de planificación de los recursos colectivos, mediante su óptima utilización en los años venideros. Del acierto de estos ensayos están dando prueba la paulatina tranquilidad social que ha vuelto a Colombia, tras la cruenta década de guerra civil y dictadura, y el tono moderado en que se resolvió el proceso cívico de remplazo de las autoridades nacionales.

En otros de nuestros países se principia a avanzar, por cierto que a una tasa menor que la sostenida por los dos del rincón norte de Sudamérica. Comparando la reacción interna ante la promulgación

de las directivas de la Alianza, estiman los encargados del plan en Washington que hasta el momento las únicas colectividades donde se dispone de un verdadero apoyo popular son la propia Colombia —favorecida por contar con la hábil tarea de ilustración pública guiada por Lleras Camargo— y El Salvador, donde se crearon comités mixtos de ciudadanos, encabezados por lo común por profesionales distinguidos que estudiaron en las universidades de la Unión, a fin de difundir los ideales del programa. Consideran los responsables que el modelo de ambas nacionalidades debería servir para ir formando el clima psicológico que se precisa para hacer realidad estas correcciones sociales.

A México, lógicamente, hay que mencionar como la comunidad que por tanto tiempo se adelantara al continente en la esfera rural, ostentando orgullosamente u reforma agraria desde 1917. Imperfecta como es y con sus consabidas lagunas de orden técnico y científico, la división de las tierras logró afianzar el sentido nacional y crear una mentalidad mexicana entre sus campesinos, a más de incorporar los a la economía del país. La legislación tributaria revisionista mereció la aceptación del Congreso Federal al término de 1961 y se procura hacerla factible en la actualidad. Existe, a la vez, el propósito de delinear un diseño de conjunto para fomentar el crecimiento interno, lo que hasta ahora no se consideró esencial en vista del excelente ritmo que prevaleció en la década pasada, mediante el libre juego de su pujante economía.

Revisando la posición de otras repúblicas, en particular de las sudamericanas, se denotan distintos grados de coopera-

ción y comprensión del espíritu de la Alianza. En Ecuador hay un asomo de asentimiento por parte de los núcleos poseedores de la tierra para instaurar la reforma, a pedido del Presidente Carlos J. Arosemena, habiéndose estipulado en enero la pronta distribución de terrenos agrícolas a los campesinos que los trabajan. El Perú, a pesar de los buenos desecios del primer ministro entre 1958 y 1961, Pedro G. Beltrán, no llegó a acelerar el lento curso de la política peruana y los mensajes legislativos estableciendo una reforma agraria y otros esquemas de contenido social yacen sin aprobación. Y siendo este año de elecciones presidenciales, es muy probable que el gobierno de Lima no figurará, debido a la ausencia de planes efectivos y debidamente renovadores, como merecedor a la ayuda prevista por los reglamentos de la Alianza, salvo por las entregas de alimentos a los estudiantes de las escuelas populares, en vigencia por dos años.

También en Chile se presentaron dificultades a la aplicación de esta fórmula, tanto por la ligera comprensión desplegada por muchos de los sectores influyentes como por la grave situación financiera, complicada por las derivaciones de los devastadores terremotos de mayo de 1960. Fue en Santiago precisamente, a través de 1961, que tuvieron lugar las primeras críticas periodísticas en el continente al concepto del Presidente Kennedy. Con posterioridad, el ambiente interno no superó las faltas en este sentido, ante la redacción incompleta y la tramitación prolongada de los esquemas de mejoramiento agrario y tributario sometidos por la administración del Presidente Jorge Alessandri al Congreso. Los proyectos de desarrollo nacional, prepa-

rados por el competente cuerpo de técnicos chilenos en economía, hallaron una reacción distinta en las fuentes internacionales de crédito, habiéndose aprobado, a comienzos de año, los financiamientos para estos planes decenales.

En la costa atlántica persiste la tendencia a continuar a la expectativa. Argentina, que se creyó que dispondría de los mayores aportes de la Alianza, pues se la estima el sitio más apropiado para lograr rendimientos rápidos y de amplia repercusión, vio destruirse esta esperanza ante el colapso del régimen del Presidente Arturo Frondizi, que había consolidado una estrecha relación con las autoridades de Washington. De Uruguay se sabe que la inercia provocada por el ejecutivo colegiado le está impidiendo no sólo incrementar su crecimiento, que se halla detenido a todas luces, sino también adoptar cualquier motivo alterador del cuadro de hoy, por lo que no contribuye positivamente, como se esperaba de los gobernantes de Montevideo. En cuanto a Paraguay, es difícil prever en qué manera podría elaborar sugerencias ante la escasez de expertos y por la carencia de una administración representativa y con sentido progresista, si bien los problemas sociales no llegan al grado crítico de los puramente políticos. Algo parecido ocurre en Bolivia, pero ya aprobó sus planes de avance nacional y tributario a más de aplicar, desde 1953, su reforma agraria, por lo que el país hace un decenio que recibe generosas donaciones, en dinero y alimentos, de los Estados Unidos y cuenta con una partida permanente de financiamiento presupuestario concedida desde Washington.

La realidad interna del Brasil lo co-

loca en una posición semejante a la de sus vecinos del Sur, pues el traspaso presidencial de Janio Quadros a Joao Goulart en agosto de 1961, con sus consecuencias tan conocidas, debilitó la apertura de una obra colectiva tan compleja. La excepción, como en tantos otros índices, la revela el progresista Estado de Sao Paulo, donde ya se puso en operación su propia ley de reforma agraria. Pendien del Congreso Federal los proyectos agrario, tributario y de desarrollo conjunto, en los últimos meses. La tendencia actual en el régimen de Brasilia es de moderación y enfocada hacia la cooperación inter-americana, por lo que habrá de concebirse un ascenso en la esta-

bilidad interna y en el mejoramiento económico. Cuando el Presidente Goulart visitó Washington y Nueva York en abril, se firmaron convenios mutuos de largo alcance, centrando los esfuerzos en la difícil tarea de compensar los déficits presupuestarios de 1961 y buscar un apoyo material de emergencia, para aliviar la angustiosa miseria y el hambre que hoy asedia a 25 millones de personas en los sufridos estados del noreste brasileiro. Los pronósticos sobre la evolución del gigante sudamericano han ido experimentando un leve optimismo, tras las tensas etapas transcurridas el año pasado en la esfera política y la erupción de la abierta agitación social campesina en el norte. ♦